

国内外初始水权分配的分析及思考

曾碧球, 解河海, 查大伟

(珠江水利科学研究院, 广东 广州 510611)

摘要: 水资源是人类赖以生存的生命之源, 是一种不可替代的、有限的、稀缺的战略性自然资源, 水资源的分配是影响社会经济可持续发展的重要因素之一。要实现水资源合理、高效的分配, 需要充分发挥市场在水资源分配中的决定性作用, 而初始水权的分配正是水资源市场化分配的基础条件。文章分析了初始水权在水资源分配中的重要性, 并提出了加强和完善我国初始水权分配的相关思考。

关键词: 水资源; 初始水权; 分配

中图分类号: TV213.4

文献标识码: A

文章编号: 1001-1463(2015)06-0069-03

[doi: 10.3969/j.issn.1001-1463.2015.06.019](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2015.06.019)

水是生命之源, 水资源是经济、社会可持续发展的重要物质基础。我国人均水资源占有量低, 时空分布不均匀, 是水旱灾害多发的国家。随着经济社会的快速发展, 城镇化进程加快, 人口持续增长, 水资源供需矛盾日益加剧, 因此实现水资源的可持续利用, 进而支撑经济社会的可持续发展, 已成为我国水利工作的重要任务。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革, 使市场在资源配置中起决定性作用”, 为此必须建立完善的水权制度和统一开放、竞争有序的水资源市场体系, 完善初始水权的分配。

水权制度是指界定、配置、调整、保护和行使水权, 明确政府之间、政府与用水户之间以及用水户之间的权、责、利关系的规则, 是从法制、体制、机制等方面对水权进行规范和保障的一系列制度的总称。水权制度体系由水资源所有权制度、水资源使用权制度、水权流转制度 3 部分内

容组成^[1]。初始水权分配是水权制度建设的第一步, 是决定水权制度能否高效地配置水资源, 缓解水资源供需矛盾的关键因素。

1 水权与初始水权的概念

水权就是水资源所有权和各种用水权利与义务的行为准则和规则, 通常包括水资源所有权、开发使用权、经营权以及与水有关的其他权益。初始水权是国家及其授权部门第 1 次通过法定程序为某一地区(或部门、用户)分配的水资源使用权。初始水权分配包括 2 个层次: 一是指流域的水权向区域的逐级分配; 二是指各级行政区域把分得的水资源使用权, 通过取水许可的形式分配给具体用水户^[2], 共同构成了完整的初始水权分配体系。

2 初始水权分配的重要性

2.1 初始水权分配是充分发挥市场对水资源配置决定性作用的基础条件

在水资源的管理与保护实践中, 世界各国普遍认为实行水权制度、建立水资源市场、发挥市场对水资源的优化配置作用是解决水资源危机、促

收稿日期: 2015-03-05

基金项目: 贵州省水利厅科技专项经费项目(KT201313)部分内容

作者简介: 曾碧球(1977—), 男, 湖南新化人, 硕士, 高级工程师, 主要从事水库调度与水资源配置研究工作。

E-mail: zeng_bq03@sohu.com.

- [3] 刘建, 周长吉. 日光温室结构优化的研究进展与发展方向[J]. 内蒙古大学学报(自然科学版), 2007, 28(3): 264-268.
- [4] 张秋生, 闫俊月. “西北非耕地温室结构与建造技术”项目成果汇报(3)—新型组装式卡槽型日光温室骨架[J]. 农业工程技术(温室园艺), 2014(4): 58-60.
- [5] 佟国红, 李天来, 王铁良, 等. 大跨度日光温室室内微气候环境测试分析[G]//陈焕春. 2004 年中国设施园艺学会学术年会文集. 武汉: 《华中农业大学学报》编

辑部. 2004: 71-77.

- [6] 潘守江, 尹义蓄, 丁小明. “西北非耕地温室结构与建造技术”项目成果汇报(5)—日光温室轻简化物料运输装置[J]. 农业工程技术(温室园艺), 2014(5): 38-42.
- [7] 刘云, 梁玉芹, 刘文, 等. 设施蔬菜简化栽培的技术方法探讨[J]. 华北农学报, 2008, 23(增刊): 345-348.

(本文责编: 郑立龙)

进水资源可持续利用的有效方法。要充分发挥市场在水资源配置中的决定性作用, 必须满足 2 个方面的条件: 一是初始水权的分配; 二是获得初始水权的用水主体能够将其所持有的多余水量通过市场进行交易, 促进水资源向高效率的地方流动, 实现水权的再分配。用水主体获得初始水权是其在水权市场上交易的前提, 因此初始水权的分配是激活水权市场、发挥市场资源配置作用的基础条件。

2.2 初始水权分配是各用水主体的权利与责任边界和水权交易合法性的重要保障

由于水资源具有循环往复的自然属性以及为社会共用的性质, 是社会大众共同享有的公共产品。个人在没有制度约束的情况下, 通常会倾向于最大化地攫取资源, 这种心理动机造成用水主体的权利和责任边界模糊, 产生水资源短缺、污染、浪费并存等现象, 而初始水权分配就是通过对用水主体所获得的配水量权的界定, 明确各自的权利以及风险责任, 从而规定其可选择的行动范围。这既是对权利主体自有财产的保护, 也是对他人财产的承认与尊重, 有助于促成良好的用水秩序。

2.3 初始水权分配有利于节约交易成本, 促进水权交易

初始水权分配是对各用水主体在一定时间获得一定配水量权的界定, 对各用水主体的水资源使用权进行了明确的规定, 不但有利于减少用水纠纷, 还可以降低水权交易中因水权模糊而产生的信息搜集、谈判和监督的成本。

3 国内外初始水权分配现状

3.1 国外初始水权分配状况

3.1.1 美国

美国地处北美洲中部, 国土面积 937 万 km², 境内地势东、西两侧高, 中间低, 东部与西部大致以南北向的落基山东麓为界, 也是美国太平洋水系和大西洋水系的分水岭。西部 17 个州为干旱和半干旱区, 年降水量在 500 mm 以下; 西部内陆地区年降水量更是只有 250 mm 左右, 科罗拉多河下游地区不足 90 mm, 是全美水资源最为紧缺的地区之一。东部年降水量在 800 ~ 1 000 mm, 是湿润与半湿润地区。可见美国水资源地区分布极不均匀, 东部较为丰沛, 而西部处于短缺状态, 因此美国初始水权的分配以河岸权制度和先占优先权制度为主。东部水资源较丰富, 采用河岸权制度, 而西部水资源短缺, 则采用先占优先权制度^[3]。

河岸权是指河岸土地拥有人所享有的权利, 使其能够自由进出及利用河岸土地, 并且能够汲取、使用河水。河岸权与土地密切相关, 其原则

是临近某条河流的土地所有者拥有该河流一定数量和质量的天然径流。沿岸水权所有者对自然水道中的水资源享有按照自己目的使用的权利, 同时负有不侵害上游和下游沿岸水权所有者权利的义务。河岸权的特点是: (1) 只有靠近河岸的土地拥有河岸权; (2) 河岸权所有者的用水量受到其他河岸权所有者的限制; (3) 所有河岸权所有者享有同等的权利; (4) 按比例在河岸权所有者之间分配水量, 没有排他性; (5) 除非有特殊规定, 河岸权与水量无关。

先占优先权是指水权的获得不以是否拥有与河流相邻土地所有权为依据, 而是以河流中有水可用及占有并对水资源进行有益使用为标准。先占优先权的特点是: (1) 强化了水资源的使用性, 允许以水资源换取经济收益; (2) 可以将水资源用于远离河道甚至流域外的土地; (3) 先期获得占用权者可优先获得规定数量和质量的的水资源, 具有排他性; (4) 只有占用权所有者才可以获得水资源; (5) 强调用水的合理性。

3.1.2 英国

英国国土面积 24.4 万 km², 西北部多低山高原, 东南部为平原, 属于温带海洋性气候, 年平均降水量约 1 000 mm, 北部和西部山区的年降水量超过 2 000 mm, 中部和东部则少于 800 mm。英国水资源时空分布较为均匀, 作为世界上最早进行工业化的国家, 同时也是最早制订水法的国家, 目前已经形成了比较完善的水资源法律管理体系。

英国初始水权的分配采用河岸权制度, 水资源的使用权利归地表水岸边的土地占有者, 或地下含水层的土地占有者所有。用水户必须向水资源管理部门申请取水许可证, 并且按照许可证上的条款取水, 当土地占有者需要行使水资源使用权时, 可通过许可证的延用、转让而获得。当取水量不超过 1 000 加仑 (1 加仑 ≈ 3.785 L), 且只供土地占有者使用, 或提取地表水用于农业生产及绿化, 可无需取得许可证。

3.1.3 日本

日本位于亚欧大陆东部、太平洋西北部, 国土面积约 37.79 万 km², 由北海道、本州、四国、九州 4 个大岛和其他 7 200 多个小岛屿组成。日本处于亚洲季风气候区, 年平均降水量约为 1 714 mm, 接近世界年平均降水量 970 mm 的 2 倍。但由于日本地形陡峭, 河流总长度较短, 降雨集中在梅雨期和台风期, 因而大部分降水成为洪水, 还没有作为水资源被利用就流入大海, 而且日本人口密度相对较大, 年人均降水量只有世界平均水平的 1/5,

因此日本属于资源性缺水国家。

日本《河川法》明确了江河水资源归国家所有,其初始水权的分配采用贯行水权制度和许可水权制度。贯行水权制度是为处理既有水田用水权问题而做出的规定,即 1896 年以前的既有取水团体按照《河川法》算作获得许可团体,自动拥有水权。许可水权制度是指江河取水、用水的水权需要得到政府行政机构(建设省)的许可。日本水权制度明确规定了审批取水许可的条件,即用户必须选定 10 年一遇的枯水年度(计划基准年),在该年度该地点的流量可确保既有取水团体的取水和国家行政机构规定的维持河川必要流量的基础上,确定新的取水量。

日本初始水权的分配主要遵循占有优先的原则,但在干旱时期,用水优先权要经过干旱协调委员会的协商。日本不允许水权销售,获得取水许可的所有者不能自行转让水权,而只能由政府根据用水户意愿加以调整。

3.2 我国初始水权分配状况

目前我国水资源分配采取的是取水许可制度,是一种形式上的水权初始分配,是在国家保有水资源所有权的前提下,实现水资源使用权和所有权相对分离,赋予用水户依法享有对水资源使用和收益的权利。但我国现行的取水许可制度并没有赋予用水户明确的使用权主体地位,水资源权属管理的主体只能是国家,水资源的使用权主要通过行政机构单向配置和管理,取水权或用水权一旦取得不允许转让。这种形式单一的水权分配方式不利于市场机制的充分发挥,也不利于水资源的优化配置。

为了发挥市场在水资源分配中的决定性作用,高效配置水资源,我国正从各个方面探索水权制度的建设和完善。近年来,我国相继发布了《中华人民共和国水法》、《取水许可和水资源费征收管理条例》、《取水许可管理办法》、《水利部关于水权转让的若干意见》和《水权制度建设框架》等相关法律法规,逐步开展关于水权的法律和制度体系建设。

在水权理论研究和实践探索方面,我国取得了一定的成效,理论研究日趋深入和全面,并在实践中积累了不少成功经验。20 世纪末,经国务院批准的黄河、黑河等流域的水资源统一调度和水量统一分配方案^[4],已经形成了流域各省级行政区初始水权分配的雏形;2001 年,由水利部和新疆联合组织实施的塔里木河下游应急输水行动,成为内陆干旱地区保护生态水权的一个标志性项目;2000 年,浙江省东阳市和义乌市签订有偿转

让水权的协议,义乌市以 2 亿元资金向毗邻的东阳市购买 5 000 万 m³ 水资源的永久使用权;2002 年山西省从漳河输送 3000 万 m³ 水资源给予河南省,完成水权转让;2003 年内蒙古和宁夏的水资源行政主管部门依据水权市场理论,开展了水权试点工作,取得了显著进展;水利部、松辽水利委员会、中国水利科学研究院和辽宁省水利厅选择大凌河流域开展了初始水权分配试点工作,并于 2008 年完成了大凌河流域初始水权分配关键技术研究^[5];2007 年底,广东省水利厅组织完成了《广东省东江流域水资源分配方案》,并在 2008 年广东省政府常务会议上审议通过,要求东江沿岸各用水户严格按照该方案分配的水量取水。

4 加强和完善我国初始水权分配的思考

尽管近年来我国先后颁布了几部与水权相关的法律法规,但在水资源使用权的归属、权限范围和取得等方面尚缺乏具有可操作性的法律条文,造成各地区、各部门在水资源开发利用过程中经常发生冲突。因此,我国在建立水权制度、加快初始水权分配工作的过程中,必须加大水权法律与制度建设的力度。

初始水权的分配既要尊重现实又要不拘泥于现状。要充分研究用水的界限和规范,防止因为剧烈改变原有相对稳定的用水利益格局而造成混乱和纷争,要协调存在利益冲突的各个用水主体的关系,对弱势群体和生态环境用水提供有效保障,对水权侵害行为实行利益补偿,并针对已经发生变化的用水需求进行调整。

初始水权的分配要充分考虑分配工作的复杂性和长期性。一个分配方案无论如何加强预见性,都很难与社会经济的长期发展完全保持协调一致,因此,建立一个开放的、大众广泛参与的水权制度建设平台,将有助于不断完善初始水权分配制度。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国水利部. 水权制度建设框架[EB/OL]. (2005-01-11)[2015-03-26]http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/slc.asp?gid=56750.
- [2] 范可旭,李可可. 长江流域初始水权分配的初步研究[J]. 人民长江, 2007, 38(11): 4-5; 19.
- [3] 赵乐诗,马祖融. 美国的水权、水分配机制[J]. 中国水利, 2001(6): 45-63.
- [4] 曹永潇,方国华. 黄河流域水权分配体系研究[J]. 人民黄河, 2008, 30(5): 6-7; 11.
- [5] 王浩,党连文,谢新民,等. 流域初始水权分配理论与实践[M]. 北京:中国水利水电出版社, 2008.

(本文责编:李杨)